

Vielfalt institutioneller Kompetenzen als Limitierung für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Planungshandeln Bolivien, Ecuador und Peru im Vergleich

- 1 Einleitung
- 2 Untersuchungsziele
- 3 Gesetzliche Grundlagen
 - 3.1 Länderübergreifende Strukturen
 - 3.2 Spezifische Entwicklungstendenzen
- 4 Wichtige Politikfelder und institutionelle Präsenz
 - 4.1 Vorbemerkung
 - 4.2 Allgemeine Resultate
 - 4.3 Politikfelder- und länderspezifische Resultate
 - 4.4 Schlußfolgerungen
- 5 Kompetenzen und Planungsinstrumente
- 6 Zusammenfassung und Ausblick
- 7 Literatur

Danksagung:

Die Ergebnisse stellen Teile eines Projektes dar, das von der DG12 der Kommission der Europäischen Union im Rahmen der INCO-DC-Programms unter der Nummer IC18CT98-0259 gefördert wird, und von der Universität Giessen, der Universität Cordoba, dem Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (La Paz) und der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Quito/Ecuador) durchgeführt wird. Für die Förderung des Projektes sei der EU hiermit gedankt.

Informationen zum Autor

Klaus Gierhake, studierte Geographie, Geschichte, Germanistik, Politik und Pädagogik in Gießen und Marburg. Promotion am Fachbereich Geographie der Philipps-Universität Marburg. Seit 1987 zahlreiche Aufenthalte in verschiedenen süd- und mittelamerikanischen Staaten als Consultant in Projekten der deutschen technischen und finanziellen Zusammenarbeit, der Europäischen Union und der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Innerhalb des EU-Forschungsvorhabens "Pufferzonen als Instrument nachhaltiger Nutzung der Biodiversität von Regenwäldern am Beispiel von drei Ländern am Andenostabhang" Arbeiten zu den Verwaltungsstrukturen, gesetzlichen Grundlagen und Planungsinstrumenten für Umwelt- und Raumplanung in Bolivien, Ecuador und Peru. Fachliche Schwerpunkte der Beratungstätigkeit und der wissenschaftlichen Publikationen sind Fragestellungen der regionalen Entwicklung, der sozio-ökonomischen Bedingungen für Natur- und Ressourcenschutz sowie der institutionellen Rahmenbedingungen.

Anschrift: Rodtgärten 11, 35396 Giessen. gierhake@t-online.de

1 Einleitung

Der Prozess der Umsetzung der Biodiversitätskonvention in nationales Planungshandeln ist langsamer als erwartet verlaufen – gemessen an der konkret erreichten Ergebnissen ein vergleichbares Resultat wie bei weiteren internationalen Programmen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Dies macht eine Querschnittsuntersuchung mit dem Titel „Nachhaltigkeitsstrategien im Dickicht nationaler Planungsprozesse“ deutlich (vgl. GTZ 2000).

Eine Evaluierung, die verschiedene lateinamerikanische Staaten einbezog, kommt zu den grenzübergreifenden Schlußfolgerungen, daß schon im ersten Schritt, der Erarbeitung von landesspezifischen Fortschrittsberichten, Strategien und Planungen relevante ökonomische, politische und soziale Faktoren nicht genügend beachtet wurden. Abgeleitet wird daher folgerichtig, daß sektorübergreifende Zustimmungen zur Umsetzung der Konvention erreicht werden müssen, wozu politische, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Analysen zu den derzeitigen Nutzungsformen der Biodiversität und den absehbaren Folgen bei einer tatsächlichen Umsetzung in konkretes Planungshandeln notwendig sind (vgl. Puyol / Ortiz).

Die Fragen institutioneller Kapazitäten, ihrer Analyse und darauf aufbauender Förderungsprogramme sind durchaus bereits behandelt (vgl. für länderspezifische Arbeiten u.a. Min.Rel.Ext. 1993; Heredia 1997, Rada Salas 1996, allgemein Reinecke / Sülzer 1995), aber direkt auf den Komplex "Umwelt - Verwaltung" bezogene Studien fehlen weitgehend. Offenbar verlor man in der Diskussion um die Umsetzung der Biodiversitätskonvention gerade die beeindruckende Diversität sowohl von Nicht-Regierungsinstitutionen (NRO) als auch von Einheiten der öffentlichen Verwaltung aus dem Blick, die tendenziell ein Mandat für die Umsetzung von Teilbereichen der Konvention haben können oder mindestens dieses reklamieren.

Die drei Andenstaaten Bolivien, Ecuador und Peru stellen für diese Untersuchung interessante Fallbeispiele dar. Es handelt sich ohne Zweifel um „megadiverse“ Staaten (vgl. WCMC 1992), wobei die negativen Folgen bisheriger Nutzung der natürlichen Ressourcen überall leicht sichtbar sind. Die mit der Unterzeichnung der Konvention geforderten Schritte wurden in die Wege geleitet, aber der Umfang und die Qualität der erarbeiteten Dokumente zeigen deutliche Unterschiede. Auf einer im sozio-ökonomisch und sozio-politischen in weiten Teilen vergleichbaren Ausgangslage, wurden unterschiedliche politische und planerische Strategien entwickelt. Ein präzise Analyse dieser institutionellen und planungsbezogenen

Ausgangsbedingungen und ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung der Biodiversitätskonvention fehlt aber in den offiziellen Fortschrittsberichten (vgl. Sek.-Biodiv.).

2 Untersuchungsziele

Mit diesem Beitrag sollen institutionelle Zuständigkeiten und die verfügbaren Planungsinstrumente für die Umsetzung der Biodiversitätskonvention (stellvertretend für weitere Programme zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung) exemplarisch auf Landesebene beleuchtet werden, um zu überprüfen, ob sich die bereits allgemein konstatierte „Undurchdringlichkeit“ von Zuständigkeiten und Entwicklungszielen einzelner Institutionen (Planungsebenen) auch unter diesem Blickwinkel festmachen läßt. Vor dem Hintergrund häufiger Neugründungen, insbesondere im Bereich der NRO, und immer wieder wechselnder Zuständigkeiten innerhalb der staatlichen Verwaltung, ist eine qualitative Analyse das Ziel, nicht eine exakte numerische Festlegung der Institutionen, die nur momentanen Aussagewert hätte.

Als Beispiel dienen die drei oben genannten Staaten, die in vielfacher Hinsicht ähnliche Ausgangsvoraussetzungen aufweisen, so daß es möglich sein sollte, von der einzelfallbezogenen Schlußfolgerung auf allgemein gültigere Ergebnisse zu kommen.

Für diese Untersuchung sollen als Kriterien herangezogen werden: die institutionellen Zuständigkeiten, für ausgesuchte strategische Politikfelder, nachweislich dokumentiert oder auch nur de facto „reklamiert“, und die bestehenden Planungsinstrumente bzw. die gesetzlichen Grundlagen als Handlungsvoraussetzungen für die Institutionen.

Eine Raumkategorie, die in allen Staaten in der Diskussion ist, auch den Anspruch der Biodiversitätskonvention von einer Verbindung von ökologisch und ökonomisch nachhaltiger Entwicklung räumlich zusammenbringt, Pufferzonen, stellen einen zusätzlichen Fokus für diese Untersuchung dar. Diese Raumkategorie wurde in Planungsdokumente allgemeinen Charakters in allen Staaten bereits aufgenommen. Es ist zu untersuchen, inwieweit Klarheit über die Abstimmung von verschiedenen, auch kontroversen Interessen in ein und demselben Raum besteht bzw. wo auf einer Planungsebene Entscheidungsbedarf bestehen blieb-

Aus der Bandbreite von Politikfeldern, die potentiell wichtig für die Umsetzung einer Strategie von nachhaltiger Entwicklung in ausgesuchten Räumen (z.B. Pufferzonen) sein könnten, werden einige beispielhaft herausgegriffen: Biodiversität, Schutzgebiete (inklusive Pufferzonen), Wald, Energie/Erdöl, Kommunale Dienste / Kommunalentwicklung. Dies erhebt noch

keinen Anspruch auf Vollständigkeit in der Analyse, soll jedoch deutlich machen, daß angesichts der rasanten Raumveränderung in der Dritten Welt, gerade auch in den Übergangsräumen zwischen schon wirtschaftlich genutzten und noch geschützten Flächen, Analyseinstrumente entwickelt werden müssen, die erste Entscheidungen zulassen, etwa wie: in welchen Politikfeldern und welchem Funktionsbereich liegen besondere Konzentration von Institutionen vor? sind Planungs- und Ausführungskompetenzen in Politikfeldern / Funktionen mit besonders hoher Konzentration geklärt? Im ersten wäre eine spezifischere Institutionenanalyse anzuschließen, im zweiten eine Untersuchung zu den politischen Mechanismen zur formalen oder informellen Klärung von Kompetenzen. Parallel zu ersten Entscheidungen, die für die Planungsebene relevant werden können, ist auch zusätzlicher Forschungsbedarf zur Verfeinerung des Konzeptes zu präzisieren. Vor dem Hintergrund der sehr umfassenden Problematik von Umweltmanagement, scheint ein solches schrittweise Herangehen angebracht.

3 Gesetzliche Grundlagen

3.1 Länderübergreifende Strukturen

Alle drei Staaten haben die Biodiversitätskonvention unterzeichnet und die ersten formalen Schritte zu deren Umsetzung vollzogen (Erstellung von Fortschrittsberichten, Beginn der Erarbeitung nationaler Strategien, vgl. Sek-Biodiv).

Der Schutz der Umwelt, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität wurde jeweils in der Verfassung als Ziel festgeschrieben, Planung als Instrument der Zielerreichung im Fall Boliviens dezidiert, im Fall von Ecuador und Peru mittelbar benannt. Grundlagengesetze zur Umwelt (Bolivien, Ecuador) bzw. nachhaltigen Nutzung (Peru) führen die Verfassungsziele jeweils näher aus. Alle drei Staaten haben ein nationales System von Flächenschutzgebieten eingerichtet, die Kompetenzen der für das Management verantwortlichen Institutionen wurden genauer ausgeführt (vgl. Abb. 1).

In allen drei Staaten ist der Begriff der Pufferzone, als begleitende Maßnahme zum Flächenschutz, in allgemeine Planungsdokumente eingegangen bzw. wird der Wille zu deren Einrichtung ausgedrückt (vgl. ECORAE 1998, Min.Agr. 1999, VAIPO et al 1998). Allerdings bleiben operationale Aspekte immer offen, wie zum Beispiel die institutionelle Zuständigkeit für diese Raumkategorie bzw. die Abstimmung mit vorhandenen Sektorinteressen, die Entscheidung über deren räumliche Abgrenzung, die Integration in die allgemeine staatliche Entwicklungsplanung.

Abbildung 1: Grundlegende Gesetze zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Umwelt

Bolivien	Ecuador	Peru
Internationale Vereinbarungen		
z.B. Biodiversitätskonvention unterzeichnet., Verordnung 391 der Andinen Gemeinschaft, ILO-Konvention		
Schutz und angepasste Nutzung in der Verfassung		
Art. 136-144, 165-172: Natürliche Ressourcen stehen unter staatlicher Hoheit, ihr Schutz oder Nutzung geschieht innerhalb der Entwicklungsplanung.	Art. 86: Staat schützt das Recht der Bevölkerung, in einer sauberen und ökologische ausgeglichenen Umwelt zu leben, garantiert die nachhaltige Entwicklung. Öffentliches Interesse sind: Erhaltung der Umwelt, der Biodiversität, des biogenetischen Potentials, der nationalen Schutzgebiete. Details werden mit speziellen Gesetzen geregelt.	Art. 66-69: Natürliche Ressourcen sind staatliches Eigentum, Nutzung und Übertragung von Rechten werden gesetzlich geregelt. Staat legt Umweltpolitik fest, ist verpflichtet Biodiversität und Schutzgebiete zu erhalten. Nachhaltige Entwicklung Amazoniens durch spezielle Gesetzgebung.
Grundlagengesetze		
<p>Umweltgesetz "Beziehung Mensch – Natur soll auf Basis nachhaltiger Nutzung und verbesserter Lebensqualität der Bevölkerung entwickelt werden. Umwelt und natürliche Ressourcen sind staatliches Vermögen. Insbesondere die Ressourcen des Unterbodens, deren Nutzung gesetzlich zu regeln ist. Raumordnung ist zentrales Instrument der Umweltplanung.</p> <p>Staat trägt Sorge für Erhaltung der Biodiversität und des genetischen Potentials. Herkunftsregionen und dortige Bevölkerung soll an Gewinnen aus Nutzung und/oder Schutz partizipieren.</p> <p>7 Gesetz zur Kompetenzregelung der Exekutive: Das Planungsministerium gibt die nationale Entwicklungspolitik und die Raumordnung vor, fördert nachhaltige Entwicklung und Schutz der Biodiversität</p> <p>Dezentralisierungsgesetz</p> <p>Kommunalentwicklungsgesetz: Formen der Beteiligung der gesellschaftlichen (indian.) Basisorganisationen beim Umweltschutz und angepaßter Nutzung auf kommunaler Ebene werden definiert.</p> <p>Biodiversitätsgesetz: in der parlamentarischen Diskussion</p> <p>Agrarreformgesetz: legt Rahmen für Land- und Bodenklassifizierung fest, gründet die sektorale Kontrollbehörde, bildet Basis für Besitztittelvergabe insbesondere auch der "Comunidades".</p>	<p>Gesetz über Umweltmanagement: Ministerium hat die klare Federführung im Sektor, soll Nationale Strategie für Raumordnung und Pläne für Teilgebiete ausarbeiten, die jährlichen Programme und Pläne für Umweltmanagement genehmigen. Alle Institutionen auf allen Ebenen müssen Zielsetzungen des ecuadorianischen Umweltplanes in ihre Arbeiten integrieren. Der Raumordnungsplan ist für die Umsetzung obligatorisch, enthält eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Zonierung.</p> <p>Gesetz zur ökologischen Entwicklung von Amazonien: Gründung des Fonds zur ökologischen Entwicklung und Festlegung der Mittelverteilung, Gründung von ECORAE als Planungsträger und seiner Funktionen.</p> <p>Agrarkolonisationsgesetz: die landwirtschaftliche Erschließung Amazoniens wird als nationale Priorität definiert, dabei sollen Kolonisationskerne gegründet und private Initiativen gefördert werden.</p> <p>Biodiversitätsgesetz: in der parlamentarischen Diskussion</p>	<p>Nationaler Umweltrat: CONAM obliegt Leitung der nationalen Umweltpolitik, koordiniert unter den Sektorministerien und mit der horizontalen Verwaltungsgliederung. Stellen den nationalen Umweltaktionsplan auf.</p> <p>Grundlagengesetz zur nachhaltigen Nutzung: Schutz für Wasser, Boden, Unterboden, Böden nach Nutzungskategorien, Biodiversität, fossile Brennstoffe, Atmosphäre, Mineralien und alles was so definiert wird. Diese Ressourcen sind staatliches Vermögen, der bei Förderung erzielte Wert steht den gesetzlich Eingetragenen zu.</p> <p>Ökonomisch-ökologische Zonierung Basis für Raumordnung, deren Ziel Vermeidung von Konflikten, überlappenden Nutzungstiteln und von nicht angemessener Nutzung ist. Bewohner, bes. "Comunidades" haben freien Zugang zu natürlichen Ressourcen. Abgaben auf Ressourcennutzung durch Privatpersonen wird nach wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Gesichtspunkten erhoben</p> <p>Biodiversitätsgesetz: Förderung wirtschaftlicher Entwicklung durch nachhaltige Nutzung, bes. durch Privatwirtschaft. Staatsförderung für: integrale Nutzung von Boden und Wasser, Planung für Wassereinzugsgebiete, Schutz natürl. Ökosysteme und genutzten Landes, Aufbau wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Nutzung der Biodiversität, Integration ökologischer Kriterien in umweltorientierter Raumordnung. Nationale Biodiversitätsstrategie ist zentrales Planungsinstrument, wird in Politik und Planung integriert. Traditionelle Wissen von Comunidades im Management der Biodiversität werden anerkannt.</p>

		Investitionsförderung Amazonien: Steuerbefreiung für Güter, die dort eingesetzt werden, Dienstleistungen, Bau und erster Verkauf von Immobilien; Steuerbefreiung für Brennstoffnutzung; Steuervergünstigungen von 5-10% für Investitionen in Landwirtschaft, Fischerei, Tourismus, Forst, Weiterverarbeitung von Primärprodukten aus Amazonien (genau gesetzlich abgegrenzt). Sektorministerien sollen 10% ihrer Investitionen dort einsetzen.
Weitere Gesetze (Auswahl)		
Nationaler Schutzgebietsdienst: hat das Mandat zum Management der nationalen Schutzgebiete, vor allem zur Erhaltung der Biodiversität. Die Ausführungseinheiten arbeiten auf der Grundlage einer Raumgliederung nach ökologisch-landschaftlichen Gesichtspunkten	Gesetz zur Modernisierung des Staates: legt grundlegende Ziele des Umbaus der staatlichen Verwaltung fest, ebenso wie die Gründung des Nationalen Rates der Modernisierung (CONAM). Gesetz über Wald und Schutzgebiete: Legt Kategorien der Schutzgebiete fest (ohne spez. auf Biodiversität einzugehen) Gesetz zur Förderung von Erdöl und -gas: definiert die Grundsätze der Förderung und die Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen, das Sondergesetz für staatliche Erdölförderung definiert die institutionellen Verantwortlichkeiten von PETROECUADOR Gesetz Nr. 67: Sonderbestimmungen für das Umweltmanagement auf den Galapagos-Inseln Gesetzesprojekte: Forstentwicklung, inklusive der Ausführungsverordnungen, Schutzgebiete.	Masterplan Schutzgebiete: Jedes Schutzgebiet soll eine Pufferzone haben, deren Grenzen im jeweiligen Managementplan definiert werden. Projekte in den Pufferzonen dürfen nicht die Ziele des Schutzgebietes gefährden. Die Planungen für das Schutzgebietssystem sollen auf der Basis einer Nationalen Strategie nachhaltiger Entwicklung geschehen. Schutzgebietsgesetz: führt Art. 68 der Verfassung aus. INRENA legt Grundlinien. Management an NRO delegiert werden. Höchstes Planungsinstrument ist der Masterplan, der soll auch Ausdehnung und Entwicklung der Pufferzonen beinhalten
Entwicklungsstrategien (eine konzeptionelle Basis für zukünftige Gesetze)		
	Umwelt und nachhaltige Entwicklung: Institutionelle Förderung des Umweltministeriums, u.a. für Management der Biodiversität und des Schutzgebietssystems. Einrichtung von Pufferzonen. Erarbeitung einer Raumordnung. Aufbau einer dezentralen Umweltverwaltung. Schutz und nachhaltige Nutzung: die aktuell gültigen Normen müssen vereinheitlicht werden, es fehlen Festlegungen über Besitz und Handel mit nicht kultivierten Arten Schutzgebietssystem: soll alle Kategorien einschliessen, die im Land bestehen, eine interne räumliche Ordnung für jedes Gebiet beinhalten, auch biologische Korridore und Pufferzonen einschließen. Managementpläne müssen ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte einschließen. Raumordnung: vgl. Abb. 3	

Durchführungsverordnungen		
<p>Zum Gesetz der Andinen Gemeinschaft über Zugang zu genetischen Ressourcen: Planungsministerium ist politisch zuständig, Präfekturen nehmen Anträge entgegen und kontrollieren Vorgehen. Gewinne sollen in Schutz und angepaßte Nutzung reinvestiert werden</p> <p>Verordnung zum Nationalen Planungssystem: Definition eines dreistufigen Planungssystems (Staat-Region-Gemeinde) und Beschreibung der fachlichen Zuständigkeiten je Planungsebene. Nicht genannt: Abstimmung zwischen den Planungsebenen.</p> <p>Funktion der Präfekturen: Aufstellung des depart. Entwicklungsplanes und die Kontrolle von nachhaltiger Nutzung und Erhalt der Umwelt</p> <p>Verordnung zum Umweltmanagement: präzisiert die dezentralisierten Kompetenzen in der Umweltverwaltung</p> <p>Schutzgebietesverwaltung: Formen der institutionellen und gesellschaftlichen Beteiligung im Management, Zonierung der Schutzgebiete und erlaubte Nutzungen, Zielsetzungen einer Pufferzonen beschrieben nicht aber wer sie einrichtet, welchem Planungsinstrument sie zugeordnet ist.</p>	<p>zur Gründung von Institutionen mit Mandat (ganz / teilweise) zum Umweltmanagement: Dec.Superior 992 (CREA); Dec. Eje. 195 A (Umweltministerium), Dec.Eje. 2224 (Nationaler Rat für Wasserressourcen, Regionale Entwicklungskorporationen von zentrale Sierraprovinzen, nördliche Sierraprovinzen, und für Provinzen: El Oro, Chimbo-razo, Cotopaxi), Dec.Eje 432 (ODEPLAN), Dec.Eje 505 (Fusion von INEFAN und Umweltministerium). Reg.Oficial 64 (Angliederung von INEFAN, Fond für ökologische Entwicklung, ECORAE an das Umweltministerium).</p> <p>Es fehlt: Masterplan Schutzgebiet und Bestimmungen über das spezifische Management der Gebiete (bzw. deren Umfeld)</p>	<p>Verfassung Art. 189 ff: Das nationale Territorium besteht aus Regionen, Departamentos, Provinzen und Distrikten. Der Einheitsstaat wird in dekonzentrierter und dezentralisierter Form umgesetzt. Gemeinden haben adminstr.,polit. und wirtschaftl. Autonomie in ihrem Territorium.</p> <p>CTAR`s: Genaue Kompetenzen werden in Verfassung oder Gesetzen spezifiziert. Was nicht genau festgelegt wurde, ist Sache des Zentralstaates. Präsidialministerium genehmigt Ziele, Strategien und Aktivitäten der CTAR`s. Funktionen: Ausführung von Investitionen auf Departamento-Niveau mit Schwerpunkt in sektoraler Programmierung. Förderung privater Investitionen im Departamento. Kontrolle der Umweltnormen im Rahmen nationaler und sektoraler Politikziele.</p>
Entwicklungspläne (und die Berücksichtigung von Umweltaspekten) vgl. Abb. 3		
Rolle der Raumordnung vgl. Abb. 3		

Quellen: Zusammenstellung auf der Grundlage von Gierhake et al. 2000, Gierhake 2001 c, d.

3.2 Spezifische Entwicklungstendenzen

In Bolivien wurde eine in sich weitgehend stringente Struktur von Gesetzen, Dekreten und Planungsinstrumenten für den Umweltsektor erschaffen. Der umfassende nationale Entwicklungsplan (Plan General de Desarrollo Económico y Social), soll auf den nächsttieferen Planungsebenen spezifiziert werden, Umwelt und deren Schutz bzw. nachhaltigen Nutzung nehmen als Sachthema einen herausgehobenen Stellenwert ein. Raumordnung ist sowohl in dieser allgemeinen Planungsgrundlage, als auch auf fachpolitischer Ebene (im Grundlagengesetz Umwelt) als Instrument bezeichnet, mit dem dieses Ziel erreicht werden soll. Die fachlichen Zuständigkeiten der einzelnen Planungsebenen sind per Verwaltungsdekret beschrieben (vgl. Abb. 1, Gierhake 1998 a).

In Ecuador ist der Prozess einer Neuordnung (Modernización del Estado) der staatlichen Planungskompetenzen durch die politisch – wirtschaftliche Krise im Jahr 2000 ins Stocken geraten bzw. hat sich der allgemeine Stellenwert des Politikfeldes Umwelt im Verlauf dieser Krise reduziert (Grijavala / Váscquez 2000, Gierhake 2001 c). Alte Gesetze, mit noch starker Sektororientierung, und neue Gesetze, die auf einen umfassendere Betrachtungsweise von Umwelt ausgerichtet sind, bestehen noch nebeneinander, wie zum Beispiel das Gesetz zur Agrarkolonisation und das zur ökologischen Entwicklung Amazoniens (vgl. Abb. 1). Dort wo Durchführungsverordnungen erlassen wurden, beziehen sich diese sehr stark auf die Kompetenzen von Sektororganisationen oder dem nach wie vor bestehenden regionalen Entwicklungskorporationen. Wie das Zusammenspiel, die Abstimmung der von jedem Institutionstyp zu erstellenden Planung funktionieren soll, ist nicht festgelegt, mit Ausnahme der zentralstaatlichen Entscheidungen über alle Haushaltsbudgets. Eine Reihe von „Estrategias“ (Entwicklungsstrategien) wurde erarbeitet (vgl. Abb. 1), die ein qualitativ neues Instrument darstellen, mit dem eine Abstimmung unter den einzelnen Akteuren erreicht werden soll. Raumordnung nimmt innerhalb des Strategievorschlages für Umweltmanagement einen durchaus herausgehobenen Stellenwert ein. Allerdings zeigten sich in der Diskussion um die Federführung bei der Aufstellung dieser Strategie und auch um den Entwurf eines entsprechenden Grundlagengesetzes die Schwierigkeiten der administrativen Reform bzw. die Folgen der noch nicht abgeschlossenen Reform (vgl. Gierhake 2001 c, auch Kap. 5).

In Peru manifestiert sich eine deutlich unterschiedliche Orientierung in der Gestaltung der Umweltpolitik. Es wurden wesentliche Grundlagengesetze verabschiedet, die Teil einen weitergehenden Anspruch auf Schutz und nachhaltige Nutzung der Biodiversität deutlich werden lassen, als dies in den beiden Nachbarstaaten der Fall ist. Parallel dazu wurden, als Folge

einer neuen Politik der Wirtschaftsentwicklung nach der Krise zu Ende der 80er / Beginn der 90er Jahre, umweltpolitische Belange auf alle Sektorministerien aufgeteilt. Die Federführung für die Umweltpolitik ist CONAM (Consejo Nacional de Medio Ambiente) zugewiesen, doch bestehen viele ambivalente Einschätzung über dieses Mandat, nicht zuletzt bei INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales; vgl. Abb. 1). Da es nicht zu der Verabschiedung von Durchführungsverordnungen und auch nicht zu der geplanten Entwicklung von Instrumenten inter-ministerialer Kommunikation kam, blieben in den Zuständigkeiten viele „Grauzonen“ und überlappende institutionelle Kompetenzen (vgl. Gierhake et al. 2000). Die bereits vollzogene Regionalisierung mit weitgehenden Kompetenzen der dezentralisierten Regierungen (vgl. Gierhake 1991), wurde 1992 rückgängig gemacht und die Übergangslösung der CTAR (Consejo Transitorio de Administración Regional) verblieb während der gesamten Regierung Fujimori eine dekonzentrierte Verwaltungseinheit ohne nennenswerte eigene Planungs- und Implementationskompetenzen (eigene Arbeiten Peru 1999, 2000). Die Grundlagen für die Fachplanung Naturschutz, z.B. Gesetze zur nachhaltigen Nutzung und zur Biodiversität, das Durchführungsdekret zu einem Masterplan für Schutzgebiete und auch der Bericht zum Umsetzungsstand der Biodiversitätskonvention (vgl. Abb. 1; Sek-Biodiv.), sind zweifelsohne in sich kohärent und spiegeln auch die zentralen Punkte der internationalen Diskussion um Schutz und gespasste Nutzung der natürlichen Ressourcen wider – doch blieb ihre Umsetzung weiter zurück.

4 Wichtige Politikfelder und institutionelle Präsenz

4.1 Vorbemerkung

Die Untersuchung von institutioneller Präsenz in für Schutz und nachhaltige Nutzung strategischen Politikfeldern soll auf der Basis ausgesuchter Beispiele durchgeführt werden, ein Vorgehen, daß sich vor allen Dingen aus sehr hohen Anzahl von Institutionen erklärt, die im Verlauf der Erhebungen identifiziert wurden (zwischen 170 und 210 je Land), wobei noch nicht die sozialen Basisorganisationen und sehr kleine NRO berücksichtigt worden sind. Gemeinden wurden in der Übersichtstabelle als ein Institutionstypus aufgenommen, gleiches gilt für "die" Privatwirtschaft allgemein. Während bei den Gemeinden eine numerische Aufzählung noch möglich wäre, wenn sie auch jeweils weit über 100 Gemeinden hinausgeht, fehlen für die Privatwirtschaft entsprechende Unterlagen über Schwerpunkt institutioneller Tätigkeit. Die Zahl der mit umweltrelevanten Aktionen befassten Institutionen wäre also in jedem Politikfeld und jedem Funktionsbereich noch erheblich höher. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß es bei der Betrachtung der momentan nicht berücksichtigten Institutionen keine Veränderungen an den grundsätzlichen Aussagen ergeben würde, sich die

bereits gefundenen Trends eher noch deutlicher ausprägen (Gierhake et al. 2000, Gierhake 2001 c, d).

Generell ist festzustellen, daß die Zuordnung von Institutionen zu Politikfeldern (vgl. Abb. 2) nicht immer ganz und gar eindeutig vorgenommen werden konnte, da die verfügbaren Informationen über institutionelle Tätigkeiten nicht allumfassend waren, z.B. Organigramme oder genaue Aktivitätenbeschreibung durchgeführter Maßnahmen in allen drei Staaten zum überwiegenden Teil nicht verfügbar sind, und zwischen den einzelnen Politikfeldern auch nicht ganz und gar scharf getrennt werden kann (z.B.: Maßnahmen im Feld Biodiversität können in Schutzgebieten oder auch an Waldstandorten ausgeführt werden, allerdings müssen Forstprojekte nicht notwendigerweise dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der Biodiversität dienen). Letztlich unterstreichen aber die Probleme in der fachlichen Zuordnung nochmals die Unklarheiten der eindeutigen Kompetenzregelungen. Die Einordnung geschah auf der Grundlage einer Plausibilitätsprüfung aus vorhandenen Quellen (Eigeneinschätzung der Institutionen), ergänzenden Interviews mit Schlüsselpersonen und eigenen Arbeiten im jeweiligen Land.

Als Politikfelder für diese vergleichende Untersuchung sollen dienen:

- Biodiversität, da es um die Perspektiven der Umsetzung der gleichnamigen Konvention geht und die Umsetzung des Konventionszieles von Schutz und nachhaltiger Nutzung der Biodiversität ein sehr komplexes (und anspruchsvolles) Programm erfordert.
- Schutzgebiete, als ein Raumtypus, der zum Großteil dem Schutz der Biodiversität dient, wobei interessanterweise erste Einschätzungen peruanischer Forscher davon ausgehen, daß der weit überwiegende Anteil der Agrobiodiversität außerhalb der Flächenschutzgebiete zu finden sei. Eingeschlossen ist hier die Kategorie „Pufferzonen“, auch wenn sie in keinem der untersuchten Ländern in das Schutzgebietssystem integriert ist bzw. dies konzeptionell auch kein zwangsläufige Lösung darstellt. Pufferzonen bleiben jedoch eine interessante Perspektive als räumliche Konkretisierung des Anspruchs von Schutz und nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen in ein und demselben Raum.
- Wald (das heisst außerhalb der geschützten Gebiete), da an diesen Standorten ebenfalls bedeutende Vorkommen an Biodiversität angenommen werden können, Maßnahmen an Waldstandorten auf jeden Fall einen direkten Einfluß auf die Biodiversität haben und die Nutzung der Waldressourcen oder die Umwandlung von Wald in Ackerland eine direkte Konsequenz aus Strategien der Überlebenssicherung für einen großen Teil der ländlichen Bevölkerung ist.

Abbildung 2: Strategische Politikfelder für Umweltmanagement und institutionelle Präsenz

	Funktionen					
Politikfelder	Inventar	Forschung	Planung	Ausführung	Schutz	Kontrolle
Biodiversität	PERU ges. 12 Staatl. 9 Internat. 1 NRO 1	ges. 14 staatl. 5 staatl. Finan 1 NRO 2 Internat. 2 Uni 4	ges. 19 staatl. 5 NRO 6 Internat. 2 Intern Finan 3	ges.: 27 staatl. 1 NRO 18 Intern Finan 7 Intern 2	ges. 14 staatl. 2 NRO 2	ges. 3 staatl. 3
	ECUADOR ges. 16 staatl. 2 NRO 7 Uni 6 Privatw. 1	ges. 12 staatl. 2 NRO 5 Uni 4 Intern. 1	ges. 11 staatl. 5 staatl. Finan 1 NRO 2 Uni div (1) Intern Finan 2	ges. 17 staatl. 1 NRO 11 Intern 3 Intern Finan 3	ges. 10 staatl. 2 NRO 6 Intern Finan 2	ges. 3 staatl. 2 NRO (p) 1
	BOLIVIEN ges. 13 staatl. 1 NRO 3 Uni 7 Intern 2	ges. 15 Uni 12 NRO 2 Intern 1	ges. 11 staatl. 2 NRO 2 Uni 3 Intern 4	ges. 9 staatl. Finan 1 NRO 3 Uni 2 Intern 3	ges. 4 staatl. 1 NRO 2 Intern 1	ges. 3 staatl. 3
Schutzgebiete	Peru ges. 3 Staatl. 2 NRO 1	ges. 8 staatl. 1 staatl. Fina 1 Intern Finan 1 Intern 2 NRO 1 Uni 2	ges. 12 staatl. 4 Intern Finan 1 Intern 2 NRO 5	ges. 18 staatl. 2 staatl. Fina 1 Intern Finan 5 Intern. 3 NRO 8	ges. 11 Staatl. 2 staatl. Finan. 1 Intern Finan 1 NRO 7	ges. 1 Staatl. 1
	Ecuador ges. 19 staatl. 2 NRO 9 Unis 7 Intern Finan 1	ges. 13 staatl. 2 NRO 5 Unis 6	ges. 15 staatl. 1 NRO 10 Uni 1 Intern. 1 Intern.Finan 2	ges. 26 staatl. 3 NRO 16 Intern. 1 Intern Finan 6	ges. 5 staatl. 2 NRO 2 Intern Finan 1	
	Bolivien ges. 13 staatl. 1 Uni 4 NRO 7 Intern 1	ges. 10 Uni 7 NRO 1 Intern 1	ges. 13 staatl. 1 NRO 5 Uni 3 Intern 4	ges. 16 staatl. Finan 1 NRO 9 Intern 6	ges. 5 staatl. 1 NRO 3 Intern 1	ges. 4 staatl. 3 NRO (p) 1
	Peru	ges. 2 Intern. 1 Intern Finan 1	ges. 8 staatl. 1 NRO 4 Intern. 2 Inter. Finan 1	ges. 2 NRO 1 Intern. Finan 1		
	Ecuador ges. 3 Uni 1 NRO 2	ges. 5 Uni 2 NRO 2 Intern Finan 1	ges. 3 staatl. 1 NRO 2	ges. 6 NRO 5 Intern Finan 1		
	Bolivien ges. 4 Uni 3 NRO 1	ges. 5 Uni 2 NRO 2	ges. 3 Uni 1 Intern 1	ges. 4 NRO 1 Intern 2 Intern Finan 1		
Wald	Peru ges. 12 staatl. 4 NRO 4 Unis 2 Intern. 2	ges. 16 staatl. 1 staat. Finan 1 Unis 7 Intern. 7	ges. 17 staatl. 4 NRO 7 Intern 4 Intern Finan 4	ges. 46 NRO 29 Intern Finan 8 Intern. 9	ges. 4 NRO 4	ges. 5 staatl. 4 NRO (p.) 1
	Ecuador ges. 41 staatl. 3 NRO 24 Uni 14	ges. 22 staatl. 5 NRO 3 Uni 14	ges. 12 staatl. 2 NRO 3 Privatw. 1 Intern 3 Intern.Finan 3	ges. 63 staatl. 1 NRO 45 Intern 7 Intern Finan 8	ges. 8 staatl. 3 NRO 5	ges. 2 staatl. 1 NRO (p) 1
	Bolivien ges. 24 Uni 6 NRO 12 Intern 6	ges. 16 Uni 9 NRO 4 Intern 3	ges. 16 staatl. 3 NRO 9 Intern 4	ges. 41 staatl. 3 NRO 29 Intern 9	ges. 6 NRO 5 Intern 1	ges. 9 staatl. 5 NRO (p) 3 Intern 1

Abb. 3, S.2	Inventar	Forschung	Planung	Ausführung	Schutz	Kontrolle
Erdöl / Erdgas	Peru ges. 3 staatl. 3	ges. 2 Uni 1 NRO 1	ges. 3 staatl. 2 NRO 1	ges. 4 staatl. 2 NRO 1 Privatw. 1	ges. 2 NRO 2	ges. 5 staatl. 4 NRO (p) 1
	Ecuador ges. 10 staatl. 2 NRO 6 Uni 2	ges. 5 staatl. 2 Uni 3	ges. 3 staatl. 2 Privatw. 1	ges. 3 staatl. 1 Privatw. 1 NRO 1	ges. 14 staatl. 3 NRO 8 Uni 1 Intern 1 Intern Finan 1	ges. 2 staatl. 2
	Bolivien ges. 6 staatl. 2 Uni 1 NRO 2 Privatw. 1	ges. 2 Uni 2	ges. 2 staatl. 2	ges. 5 staatl. 2 Privatw. 1 Intern 2	ges. 1 Intern 1	ges. 5 staatl. 4 NRO (p) 1
Kommunale Dienste (Kommunalentwicklung)	Peru ges. 3 Uni 2 Privatw. 1	ges. 2 Uni 2	ges. 8 staatl. 5 Privatw. 1 Intern 2	ges. 24 staatl. 4 staatl. Finan 3 Privatw. 1 NRO 3 Intern 11 Intern Finan 1	ges. 1 NRO 1 (p)	ges. 4 staatl. 3 NRO (p) 1
	Ecuador ges. 10 staatl. 1 NRO 6 Privatw. 1 Uni 2	ges. 2 Uni 2	ges. 16 staatl. 5 NRO 3 Intern 6 Intern Finan 2	ges. 27 staatl. 4 NRO 16 Intern 5 Intern Finan 3	ges. 3 NRO 3	ges. 4 staatl. 4
	Bolivien ges. 8 staatl. 1 staatl Finan 1 NRO 6	ges. 5 Uni 3 NRO 2	ges. 8 staatl. 2 NRO 4 Intern. 2	ges. 18 staatl Finan 3 staatl. 2 NRO 9 Intern. 3		ges. 5 staatl. 5

Abkürzungen: ges. - Anzahl der Institution insgesamt; Intern. - Internationale Organisationen (bi- und multilaterale Kooperation); Intern Finan - Internationale Finanzierung (Entwicklungsbanken); NRO - Nicht Regierungsinstitution; (p) - Institution, die Kontrollarbeit durch Public-Relations-Aktivitäten auf politischer Ebene umsetzt; Privatw. - Institutionen der Privatwirtschaft; staatl. - Institution der öffentlichen Verwaltung; staatl Finan - nationale Finanzierungsinstitution (Bolivien, Ecuador, Peru); Uni - Universitäten

Quelle: Zusammenstellung auf der Grundlage von Gierhake et al. 2000, Gierhake 2001 c, d.

- Erdöl und Erdgas (fossile Brennstoffe) , als Beispiel für natürliche Ressourcen die in allen hier untersuchten Staaten traditionell von hohem Interesse für die volkswirtschaftliche Entwicklung sind und häufig im Konflikt mit anderen Entwicklungszielen für den gleich Raum stehen.
- Kommunalentwicklung (Aufbau und Betrieb kommunaler Dienstleistungen), da erwartet werden kann, daß Maßnahmen in diesem Politikfeldern einen direkten Bezug zur Armutsbekämpfung haben, ein Politikfeld von nicht geringem Interesse, da alle drei Staaten in jüngerer Vergangenheit erhebliche wirtschaftliche Krisen zu bewältigen hatten, es zur Verarmung von Teilen der Bevölkerung kam bzw. diese Bevölkerung gezwungen war, sich neue Erwerbsquellen zu suchen. Bisher nicht genutzte Räume, z.B. Schutzgebiete, stehen in einem solchen Prozess prinzipiell zur Disposition (vgl. für umfassende Studie zu allen Politikfeldern in jedem Land: Gierhake 1995; Gierhake 1999; Gierhake et al. 2000; Gierhake 2001 c, d).

4.2 Allgemeine Resultate

In allen drei Staaten lassen sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten hinsichtlich institutioneller Zuständigkeiten für das Management umweltrelevanter Politikfelder finden.

Für die Felder Biodiversität, Kommunalentwicklung und Wald gibt es jeweils mehr als einen staatlichen Planungsträger, während die Kompetenzen im Bezug auf fossile Brennstoffe überall eindeutig geregelt sind (vgl., auch nachfolgend, Abb. 2) – eine Situation, die sich z.B. auch für das Politikfeld Bergbau, ähnlich bedeutend für die Exportwirtschaft, vergleichbar darstellt.

Mit der Durchführung von Maßnahmen sind jeweils sehr zahlreiche Institutionen in den Politikfeldern Schutzgebiete, Wald und Kommunalentwicklung befaßt, weniger mit Maßnahmen, die sich dezidiert auf Biodiversität beziehen. Der überwiegende Teil der Institutionen ist jeweils den NRO zuzurechnen. Die drei erst genannten Politikfelder stellen traditionelle Interventionssektoren für NRO dar, erfuhren weiterhin im Rahmen übergeordneter Zielsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit jeweils einen Bedeutungsgewinn (Naturschutz – Armutsbekämpfung). Die Dominanz der NRO als institutionelle Akteure kann aber auch Grundzüge einer neoliberalen Entwicklungskonzeption spiegeln, die alle drei Staaten verfolgen: der Rückzug der öffentlichen Verwaltung aus der direkten Umsetzung und ein gewisser Bedeutungsverlust für solche Politikfelder, die nicht direkt zu solchen Zielen wie

Devisenerwirtschaftung und Ausgleich der Schuldenbilanz beitragen. Diese gehören sicherlich zu den wesentlichen Zielen staatlicher Entwicklungspolitik in allen untersuchten Staaten. Wichtig bleibt bei einer solchen Ausgangslage, einer großen Anzahl von Institutionen mit möglicherweise konkurrierenden Interessen, auf jeden Fall die Klärung der allgemeinen Planungskompetenzen, für das jeweilige Politikfeld oder, wichtiger noch eine Entscheidung zu umfassenden Kompetenzen für sehr weit von einander abhängigen Politikfelder, um eine gewisse Koordination in der Ausführung noch zu versichern (vgl. Kap. 5).

Es sind in allen Staaten relativ viele Institutionen mit dem Inventar, einer grundsätzlichen Informationssammlung, in den Politikfeldern Biodiversität, Schutzgebiete und Wald befaßt, wobei die Ziffern für Bolivien und Ecuador jeweils höher liegen als in dem flächengrößeren Peru. Diese Feststellung muß in gewisser Weise verwundern, da verschiedentlich auf das Defizit an Grundlageninformationen als Ursache für die verzögerte Umsetzung der Biodiversitätskonvention hingewiesen wird (vgl. u.a. Puyol / Ortiz). Zweifelsohne ist die Zahl der Institutionen, die sich mit Informationssammlung und -strukturierung befassen, nur eine vorläufige Einschätzung sein, müssen doch die Verbindung zur Forschung, die Qualität der Forschung und auch die vorhandenen Daten / deren wissenschaftlicher Auswertung und der Umsetzung in allgemein gültige (oder fachlich spezialisierte) Planungen analysiert werden.

Pufferzonen stellen in keinem der drei Länder ein Politikfeld dar, das für eine nennenswerte Anzahl von Institutionen dezidiert von Interesse ist. Mit Sicherheit spiegeln sich hier: die fehlende räumliche und fachliche Festlegung von Pufferzonen, aber auch eine nicht hinreichende Diskussion was das Ziel von Schutz und nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen in seiner räumlichen Ausprägung konkret bedeutet bzw. welche gesellschaftlichen und politischen Akteure es betrifft. Andererseits kann natürliche auch argumentiert werden, daß in Folge der fehlenden Klärungen über das Konzept Pufferzonen und seine räumlichen und fachlichen Inhalte, im Prinzip alle identifizierten Institutionen in einer solchen neuen Raumkategorie Interessen haben könnten. Dies würde die Ansprüche an die Planungs- und Koordinierungskapazitäten in allen drei Staaten sehr hoch ansetzen.

4.3 Politikfelder- und länderspezifische Resultate

Im Politikfeld Biodiversität sind jeweils mehrere staatliche Institutionen mit Planungsfunktionen befasst, eine Ausgangslage, die prinzipiell zu institutionellen Reibungsverlusten führen kann bzw. ein Instrumentarium zur Kommunikation, Planung und Planungsabstimmung zwischen den Beteiligten um so mehr erfordern. Verglichen mit den anderen in dieser Studie

bearbeiteten Politikfeldern sind jedoch vergleichsweise weniger Institutionen, die Kompetenzen für dieses Feld reklamieren. Dies deutet gleichzeitig auch an, daß über wesentliche Rahmenbedingungen noch keine hinreichende Klarheit besteht, wie zum Beispiel die rechtliche Ausgangslage (vgl. z.B. TCA 1994, 1995 a), über bestehende Märkte und laufende Verarbeitungsprozesse von Produkten der Biodiversität (vgl. z.B. TCA 1995 b) oder wirtschaftliche Potentiale (vgl. Ayangma für den Fall Bolivien). Es ist jedoch auch anzunehmen, daß ein Teil der die wirtschaftlichen Aspekte des Managements der Biodiversität notwendigen administrativen Kompetenzen noch in den traditionellen Sektorministerien verblieben ist (z.B. Landwirtschaft, Forst), und von diesen Institutionen reklamiert werden kann, wenn es zu einer allgemeinen politischen Klärung kommt.

Basierend auf den Zahlen für staatliche Institutionen, die mit der Ausführung und der Kontrolle befaßt sind, im Regelfall zentralstaatliche Ministerien, zeichnet sich ein recht geringe Präsenz in der Fläche, und damit absehbar auch ein Problem des konkreten Vollzugs ab, vor allem wenn die Kompetenzen zwischen den einzelnen Planungsträgern nicht klar abgegrenzt sind. In dieser Hinsicht ist die Entwicklung der strukturellen Grundlagen in Bolivien weit vorangeschritten (vgl. Rep. Bolivia 1997).

Die Zahl der ausführenden Institutionen ist allgemein geringer als z.B. in den Politikfeldern Schutzgebiete, Wald oder auch Kommunalentwicklung. In Bolivien ist die Zahl der Institutionen deutlich niedriger als in den beiden anderen Staaten. Dies könnte andeuten, daß es Schwierigkeiten mit der konkreten Umsetzung des (vergleichsweise weitreichenden) Planungskonzeptes gibt und/oder generell mit zeitlichem Verzug ist, auch bei strukturell guten Grundlagen zu rechnen.

Internationales Engagement besteht bei Planungs- und bei Ausführungsfunktionen, und, vor allen Dingen im Fall Peru, auch bei der Finanzierung solcher Maßnahmen.

Im Bezug auf Schutzgebiete sind die Planungsfunktionen in Bolivien und Ecuador klar gegliedert. In Peru ist dies trotz der Einrichtung eines nationalen Schutzgebietssystems nicht geschehen, und die überlappenden Kompetenzen führen zu gegenseitigen Behinderungen und Stillstand (das Beispiel des Machu Picchu – Schutzgebietes, vgl. Gierhake et al. 2001 a). In der Ausführung dominieren jeweils zahlenmäßig NRO und auch internationale Organisationen. Geht man davon aus, daß auch die NRO zum überwiegenden Anteil mit Mitteln internationaler Geber arbeiten, deutet sich hier ein Problem der Nachhaltigkeit des in allen

Staaten bestehenden staatlichen Schutzgebietsdienstes an. Überprüfungen in 5 Zonen¹ in den drei Staaten bestätigten die Hypothese einer unzureichenden Mittelbereitstellung und eingeschränkter Funktionsfähigkeit der staatlichen Fachverwaltung – ein Problem von nicht unbedeutendem Ausmaß angesichts wirtschaftlicher Krisen und der Suche nach neuen Erwerbsquellen für nennenswerte Bevölkerungsteile. Invasionen und illegale Nutzungen lagen in allen Studienzonen vor (eigene Arbeiten Bolivien, Ecuador und Peru 1998 – 2000).

Die aktuelle Situation, Probleme, Managementstrategien und wünschenswerte Perspektiven zur Arrondierung des Systems aus ökologischer Sicht sind für das Amazonasgebiet aller Staaten dokumentiert (vgl. Cataño Uribe 1993).

Das Politikfeld „Wald“ weist in allen drei Staaten eine markante Aufsplitterung der Funktionen für Planung und Ausführung auf. Ohne Zweifel spiegelt sich hier (ähnlich wie bei Landwirtschaft) die Wirtschaftsstruktur der untersuchten Staaten und auch die dringenden Notwendigkeiten eines Großteils der Bevölkerung zur Sicherung des Lebensunterhaltes wider. Insofern rechtfertigt sich allgemein die große Zahl hier tätiger Institutionen. Die Planungsfunktion wurde de jure in allen drei Staaten stark auf eine staatliche Institution konzentriert, doch ist die Kritik an dem tatsächlichen Vollzug der Planung überall bestehen geblieben (vgl. u.a. Dourojeanie 1990; Brack Egg, W. 1994; TCA 1995 c). Als Ursachen für eine nicht nachhaltige Forstpolitik sind die widersprüchlichen Ziele anderer Sektorpolitiken zu nennen. Weiterhin ist dies für Bolivien, die Förderung der Agrarkolonisation im Tiefland, nicht zwangsläufig abgestimmte Vergabe von Forstkonzessionen (vgl. Proyecto BOLFOR) und Migrationsbewegungen ins Tiefland als Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik, für Ecuador ebenfalls die Förderung von Agrarkolonisation und Migrationsströme ins Tiefland, sowie weiterhin die Erdölprospektion /-förderung und der damit verbundene Straßenbau, im Fall von Peru alle zuvor genannten Gründe (eigene Arbeiten Bolivien, Ecuador, Peru 1998 - 2000).

Die Tatsache, daß in allen drei Staaten auch vergleichsweise viele Institutionen mit den Funktionen „Schutz“ und „Kontrolle“ befasst sind, auch NRO im Rahmen einer begleitenden Presse- und Öffentlichkeitsarbeit über den Vollzug staatlicher Forstpolitik arbeiten, deutet an, daß die oben geschilderte Problematik auch gesellschaftlich an Bedeutung gewonnen hat bzw. daß innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen eine breitere Skepsis gegenüber der Effizienz des Vollzugs durch staatliche Institutionen wächst.

¹ Als Fallbeispiele für die Untersuchungen dienten die Randzonen folgender Schutzgebiete: Nationalpark Amboró (Depart. Sta. Cruz, Bolivien), Rio Blanco y Negro - Reservat (Depart. Sta. Cruz, Bolivien), Nationalpark Manu (Depart. Cuzco und Madre de Dios, Peru), Schutzwald Alto Mayo (Depart. San Martin, Peru), Nationalpark Sangay, Provinzen Pastaza und Morona Santiago, Ecuador).

Der Bereich „Erdöl/ -gas“ zeigt eine völlig gegensätzliche Struktur. Es sind immer sehr wenige Institutionen mit den einzelnen Funktionen befasst, die Präsenz von NRO ist die Ausnahme, auch auf Grund des hohen Kapitalbedarfs für Prospektion und Förderung. In allen drei Staaten hat dieses Politikfeld einen wichtigen Stellenwert für die Erwirtschaftung von Devisen und die Zahlungsbilanz. Die rechtlich abgesicherte exklusive staatliche Verfügbarkeit über die im Boden befindlichen Ressourcen („recursos de subsuelo“) besteht auch in allen Fällen. Damit sind mögliche Tätigkeitsfelder für weitere Institutionen bereits limitiert, das staatliche Interesse an einer straffen und übersichtlichen Organisation gleichzeitig auch dokumentiert. Die genaue Zahl von privatwirtschaftlichen Firmen ist aufgrund unzugänglicher Grundlagendaten nicht zu ermitteln. Allerdings ist hier von unterschiedlichen Interessenlagen, sowohl innerhalb der Privatwirtschaft als auch zwischen Privatwirtschaft und anderen gesellschaftlichen / politischen Akteuren auszugehen, eine Konstellation die Regelungsnotwendigkeiten in der Planung nach sich zieht.

Mit Blick auf das Politikfeld „Kommunale Dienste / Kommunalentwicklung“ fallen die weitgehend aufgeteilten Funktionen für Planung in Durchführung in Ecuador auf. Dies ist sicherlich eine Folge des noch nicht abgeschlossenen Prozesses der Modernisierung des Staates, erst pilothaft auf die Gemeinden dezentralisierter Kompetenzen (vgl. auch Abb. 3). In Bolivien ist in dem Gebiet der Kompetenzübertragung an die Gemeinden bereits eine weitgehende Konsolidierung eingetreten, was sich auch in deutlich weniger institutionell Beteiligten widerspiegelt. Die Vergabe dieser Funktion an die Privatwirtschaft ist nur in Peru erfolgt, ein zusätzlicher Hinweis auf den sehr „weitgefassten“ Ansatz neoliberaler Entwicklungsstrategie.

Institutionen, die Funktionen im Bereich der Erhebung von Grundlagendaten ausfüllen, sind, von Peru abgesehen, in mittlerer Anzahl vorhanden. Allerdings fehlt es an einer wissenschaftlichen Aufarbeitung dieses Themas, wobei diese Funktion in Bolivien, wohl auch aufgrund der erreichten Konsolidierung im Funktionsbereich Planung und Ausführung vergleichsweise weiter ausgefüllt ist.

Inwieweit Kommunalentwicklung (Dezentralisierung auf kommunaler Ebene) prinzipiell einen Beitrag zu Umweltmanagement, oder Teilen desselben, haben kann, ist aus einer numerischen Gegenüberstellung sicher nicht ersichtlich und müsste in einer spezifischen Wirkungsanalyse genauer untersucht werden.

4.4 Schlußfolgerungen

Es besteht in allen Politikfeldern, die prinzipiell mit dem Management von Pufferzonen befasst sein könnten, den im Rahmen dieses Überblicks dargestellten und den weiteren in die Länderstudien einbezogenen Institution², eine sehr hohe Anzahl an Institutionen.

Damit tritt dort, wo systematisch betrachtet ein Schnittpunkt fachlich sehr unterschiedlicher Interessen besteht, von Naturschutz über Armutsbekämpfung hin zu Wirtschaftsentwicklung, neben zu dem bekannten Tatbestand biologischer Diversität das neue Phänomen institutioneller Diversität besonders ausgeprägt auf. Sicherlich ist dies mitbedingt, durch die fehlende Klärung über die Grenzen von Pufferzonen. Gleichzeitig fehlen unter allen Beteiligten abgestimmte Planungsinstrumente.

Das Thema institutioneller Zuständigkeiten in einzelnen Politikfeldern ist nicht ganz neu, sondern wurde bereits „mitbearbeitet“, wie sich in verschiedenen Verzeichnisse („Directorios institucionales“) feststellen läßt: (a) mit Blick auf traditionelle ländliche Entwicklungsprojekte (vgl. z.B. Fundación Alternativa / PNUD 2000), (b) auf spezifisch ökologische Projekte bezogen (vgl. z.B. EcoCiencia 1999) und (c) mit Schwerpunkt auf Institutionen der internationalen Kooperation (vgl. z.B. TCA 1997).

Es bleibt jedoch bei einer Beschreibung institutioneller Tätigkeit, ohne Schlußfolgerungen für Entscheidungen auf der Politik- oder Planungsebene, auch nicht mit Ableitungen für Forschungsbedarf.

Angesichts der Vielzahl von Institutionen stellt sich zwangsläufig die Frage nach den grundsätzlichen Kompetenzverteilung und den Handlungsinstrumenten, in erster Linie sind dies Entwicklungspläne (mit nationaler, fachlich orientierter, regionaler oder kommunaler Ausrichtung).

² Als Politikfelder in den Länderstudien wurden Daten erhoben für: Biodiversität, Schutzgebiete und Pufferzonen, Wald, Küsten und Seen, wichtige ökologische Systeme (Räume, die noch nicht unter Schutz stehen, von denen aber bekannt ist, daß sie in das jeweilige Schutzgebietssystem integriert werden sollten), Atmosphäre, Böden, Süßwasser und Management von Flusseinzugsgebieten, Fauna, Landschaftliche Schönheiten und Tourismus, Ressourcen der Wasserenergie, Landwirtschaft, nicht konventionelle Energieträger, Bergbau, Erdöl und –gas, Bevölkerung, Indigene Bevölkerung, Ländliche Armut, Gesundheit, Kommunale Dienstleistungen / Kommunalentwicklung, Erziehung, Wissenschaft, Technische Infrastruktur, Industrie und Handwerk, Handel.

5 Kompetenzen und Planungsinstrumente

In Bolivien und Ecuador wurde das Modell einer fachübergreifenden Umweltverwaltung innerhalb eines Ministeriums umgesetzt. Unterhalb der Ebene allgemeiner Kompetenzklärung sind jedoch in beiden Fällen auch offene Fragestellungen geblieben. In Bolivien liegen doppelte Kompetenzen für die Gestaltung einer Politik zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen zwischen folgenden Vizeministerien vor: Ländliche Entwicklung; Integrale Nutzung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen (jeweils Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Ländliche Entwicklung), Planung und Raumordnung sowie Umwelt, natürliche Ressourcen und Forstentwicklung (jeweils Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Planung). Kompetenzen des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung sind immer dann einzukalkulieren, wenn es um die Ressourcen des Unterbodens geht (Erdöl/-gas, Bergbauprodukte, vgl. Abb. 3 bzw. Gierhake 2001 d). In Ecuador wird die institutionelle Federführung für das nationale Gesetz zur Raumordnung zwischen dem Umweltministerium, dem Ministerium für Stadtentwicklung und Wohnungsbau und dem Planungsbüro des Präsidenten (ODEPLAN) diskutiert, muß sich die neu gegründete Umweltverwaltung in den Provinzen gegen die Sektorinteressen der dezentralisierten Büros der Zentralverwaltung behaupten - beides erklärbar durch den nicht abgeschlossenen Prozeß institutioneller Reformen (Gierhake 2001 c, vgl. auch Abb. 3). Peru hingegen setzt auf das Modell einer vollständigen Sektoralisierung des Themas Umwelt, ohne allerdings die vorgesehenen Abteilungen zur inter-ministerialen Abstimmung aufgebaut zu haben. Im Verhältnis zwischen zentralstaatlicher und departamentaler Verwaltung, wurde alles, was nicht genau an Zuständigkeiten festgeschrieben wurde, als Kompetenz des Zentralstaates definiert, dort aber auch keine übergreifenden Planungen oder Instrumente der Abstimmung erarbeitet (vgl. Gierhake et al. 2000).

In Bolivien wurde ein klar aufeinander abgestimmtes System von verschiedenen Planungsebenen aufgebaut, die Kompetenzen der einzelnen Ebenen und die einzusetzenden Planungsinstrumente benannt. Allerdings verzögerte sich die Verabschiedung der nationalen Grundlagen für Raumordnung erheblich, so daß nur Teilergebnisse erreicht wurden (z.B. departamentale Landnutzungspläne und nicht abstimmungsfähige Vorlagen zum Mindestinhalt der Raumordnung auf Departamento-Ebene, vgl. Gierhake 1998 b, Gierhake 2001 d). Als Folge davon konnte das von allgemeiner Entwicklungsplanung als auch von der Umweltplanung als zentral eingestufte Instrument der Raumordnung noch nicht eingesetzt werden kann. Dies relativiert schon die Funktionsfähigkeit der Planungsinstrumente allgemein. Auf der Ebene der Departamentos soll sich im Prinzip das gleiche System von allgemeiner wirtschaftlicher und räumlicher Planung wiederholen (vgl. Gierhake 1998 b).

Abbildung 3: Planungskompetenzen

Bolivien	Ecuador	Peru
1) Institutionelle Federführung für den Umweltsektor		
Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Planung (Vizeministerien für: Raumordnung, Umwelt - natürliche Ressourcen und Forst, Gemeindeentwicklung)	Ministerium für Umwelt, zugeordnet sind: Inst. für Entwicklung Amazoniens (ECORAE), Schutzgebetsdienst (ex-INEFAN)	Nationaler Umwelttrat (CONAM) als koordinierende Einheit, INRENA für natürliche Ressourcen und Biodiversität (dem Landwirtschaftsministerium zugeordnet)
2) weitere Ministerien mit wichtigen umweltrelevanten Kompetenzen		
Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und ländliche Entwicklung (Vizeministerien für: Landwirtschaft und Viehzucht, Ländliche Entwicklung, Integrale Nutzung natürliche Ressourcen) Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung (Vizeministerien für: fossile Brennstoffe, Bergbau)	Außenministerium (mit Abteilungen für: Küsten und Amazonien) Ministerium für Landwirtschaft und Viehzucht ("MAG" - Abteilung für Informationen über natürliche Ressourcen) Ministerium für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Abteilungen für: Umweltsanierung, räumliche Entwicklung) Ministerium für Energie und Bergbau (Abteilung für Umweltschutz)	Im operationalen Bereich auf alle Sektorministerien aufgeteilt: Außenministerium (Umsetzung internationaler Konventionen) Verteidigungsministerium (eigene Umweltabteilung) Gesundheitsministerium (eigene Umweltabteilung) Ministerium für Bergbau und Energie (eigene Umweltabteilung) Ministerium für Transport und Kommunikation (eigene Umweltabteilung) Ministerium für Fischerei (eigene Umweltabteilung) Ministerium für Außenhandel, Tourismus und Industrie (eigene Umweltabteilung für Industriefragen)
3) weitere zentralstaatliche Institutionen mit umweltrelevanten Programmen / Projekten		
	ODEPLAN (Planungsabteilung des Premierministers) Nationaler Modernisierungsrat (CONAM), da er die Neuverteilung der Kompetenzen der Ministerien regelt. CLIRSEN, Militärgeographisches Institut - Datenerhebung über natürliche Ressourcen (vom Verteidigungsministerium abhängig) Inst. für landwirtschaftliche Entwicklung (INDA) und Nationaler Rat für Wasserressourcen, vom MAG abhängig PETROECUADOR - dem Ministerium für Energie- und Bergbau zugeordnet, de facto weitgehend unabhängig	Nationales Kulturinstitut (vom Erziehungsministerium abhängig, Kompetenz für Schutzgebietskategorie "Historische Monumente") eine Reihe von dezentrierten Instituten und landesweiten Programmen Militärgeographisches Institut (IGM), Nationales Institut für Umweltschutz (INAPMAS), Landtitulierung und Kataster (PERTT), Management von Flusseinzugsgebieten und Bodenschutz (PRONAMACHS) etc.
4) Planungsinstrumente von nationaler Bedeutung		
Nationaler Entwicklungsplan in gültiger Form Departamentos, evtl Provinzen als regionale Teileinheit. Nationaler Raumordnungsplan und Vorgaben für departamentale Raumordnungspläne (keine abgestimmte Fassung vorliegend) <u>Insgesamt</u> im Nationalen Planungssystem definiert.	Ein offiziell verabschiedeter nationaler Entwicklungsplan (oder: Umweltaktionsplan) besteht nicht. Kein Raumordnungsplan Gesamtplan zur Entwicklung Amazoniens Im Rahmen des Dezentralisierungsprogrammes des Umweltministeriums wurden in den Provinzen Pastaza, Morona Santiago, Tungurahua, El Oro, Loja und in 54 Gemeinden entsprechende Verwaltungen eingerichtet, die mit der Aufstellung von Plänen nun beschäftigt sind.	Kein nationaler Entwicklungsplan, kein nationaler Umweltaktionsplan Ökologisch-ökonomische Zonierung vorgesehen - aber nur partiell vorliegend (z.B. für das Departamento Madre de Dios) Masterplan für Schutzgebietsentwicklung Es fehlt: klare Zuordnungen der einzelnen Planungsebenen und ihrer Kompetenzen - es bleibt eine sehr starke Rolle der Zentralebene

	Es fehlt: klare Zuordnungen der einzelnen Planungsebenen und ihrer Kompetenzen - es bleibt eine sehr starke Rolle der Zentralebene	
4) Territorialverwaltung auf der regionalen Ebene / Zuordnungen und Kompetenzen für Umwelt		
Departamentos (mit Mandat für Umweltplanung, auch gesetzlichen Kompetenzen) u.U. regionale Teilplanungen (Provinzen) Verhältnis zu Gemeindeplanung grundsätzlich geklärt (praktische Umsetzung mit Problemen)	Verschiedene Entwicklungskorporationen Aufbau einer dezentralen Umweltverwaltung - Pilotphase in 6 Provinzen und 54 Gemeinden Verhältnis zu Gemeindeplanungen noch nicht diskutiert	CTARs - Verwaltung mit Übergangscharakter, dekonzentrierte Einheit ohne grosse Kompetenzen, auch nicht für Umwelt) "Spezialprojekte" (unterstehen der Zentralebene, Departamentos können Mitspracherechte verhandeln) Gemeinden sind unabhängig von Regionalplanung
5) Planungsinstrumente auf regionaler Ebene		
Landnutzungsplanung (für Sta. Cruz, Pando vorliegend und verabschiedet) Departamentale Entwicklungspläne, vereinzelt in gültiger Form vorliegend. Planungen von Gemeinden und ggf. Zusammenschluß von Gemeinden („mancomunidades“). Viele verabschiedete Pläne – unterschiedliche Qualität.		Anfang 1998 für alle 12 Regionen erstellt, diese wurden im Frühjahr aufgelöst, in nun entstandenen „alten Departamentos“ dienen die vormaligen Entwicklungspläne „informelle Leitfäden“. Fast sämtliche Finanzierung wird zentralstaatlich entschieden. Regionale Umweltaktionspläne Auf Gemeindeebene, Provinzen und Distrikte, können Pläne erstellt werden, müssen aber nicht. Einzelne Departamentos, z.B. Madre de Dios haben ökologisch-ökonomische Zonierung fertiggestellt.
6) Rolle der Raumordnung		
Gesetzeswurf in der Diskussion: grundsätzlich sollen zwei Komplexe bestehen, Landnutzung und Raumnutzung.	Auf der Grundlage des Vorschlages zur Raumordnungsstrategie, soll ein nationaler Raumordnungsplan aufgestellt werden, der die Sektorpläne integriert.	Aktivitäten auf Ebene einzelner Projekte: z.B. Europäische Union, US-AID.

Quellen: Zusammenstellung auf der Grundlage von Gierhake et al. 2000, Gierhake 2001 c, d.

Über die Planungsebenen und -instrumente in Ecuador läßt sich noch keine Bewertung treffen, da die grundsätzlichen Entscheidungen über den Zuschnitt der Ministerien und ihre fachlichen Kompetenzen noch nicht endgültig sind. Der Kompetenz-Disput führte zur Entscheidung zweier zentralstaatlicher Institutionen (Ministerium für Stadtentwicklung und Wohnungsbau, Planungsbüro des Premierministers), parallel zu den Aktivitäten des Umweltministeriums eigene Mittel für eine eigenständige Raumordnungsstrategie bei unterschiedlichen internationalen Gebern zu beantragen. Regionale Entwicklungsplanung hat in Ecuador nicht eine vergleichbare Tradition wie in Bolivien und Peru (vgl. Gierhake 1995). Ein Defizit an Information über die Zuständigkeiten für bestimmte Politikfelder wird bei den internationalen Gebern beklagt, ist aber auch bei nationalen Forschungsinstitutionen auszumachen. Dezierte Förderinstrumente, mit einem Kredit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) abgesichert, bestehen nur für die naturwissenschaftliche Forschung, fehlen gerade in dem Bereich der politischen / sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Gierhake 2001 c). Im Rahmen des von der Weltbank geförderten Programmes zur Dezentralisierung der Umweltverwaltung werden Pläne zur Umweltentwicklung auf Ebene der Provinzen derzeit pilothaft erstellt (vgl. Abb. 1).

In Peru besteht kein System von aufeinander abgestimmten Entwicklungsplänen verschiedener Ebenen, sicherlich auch Teil eines politischen Programmes, das sich gegen die Auswüchse bürokratischer Planungen unter den Regierungen vor 1990 richtete. Aber auch der eigentlich vorgesehene nationale Umweltaktionsplan und die ökonomisch - ökologische Zonierung liegen nicht vor (vgl. Abb. 1). Gesamtplanungen auf Ebene der Departamentos sind nur von einigen CTARs erstellt, hängen weitgehend von den zentralstaatlichen Entscheidungen über die Mittelvergabe ab. Einen interessanten Neuanfang könnten die Regionalen Umweltaktionspläne der CONAM darstellen, allerdings haben deren Regionalabteilungen, die "Comisiones Ambientales Regionales" (CAR) keine Kompetenzen in der Implementierung bzw. es ist offen, wer einmal von den CAR erreichte Beschlüsse umsetzen sollte (vgl. CAR-Cuzco 1999, eigene Arbeiten Peru 1999 - 2000). Planungsinstrumente werden auf der Ebene einzelner, meist international finanzierter Projekte erarbeitet. Das Problem von nicht definierten "Grauzonen" institutioneller Zuständigkeiten muß sich vor diesem Hintergrund unklarer administrativer Zuständigkeiten noch nachdrücklicher auswirken.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Es bestehen vielfältige institutionelle Reibungsverluste im Management der natürlichen Ressourcen, die sich aus der Verwaltungsstruktur und den unklaren Planungszuständigkeiten erklären. Dies trifft in ähnlicher Weise auf alle drei hier untersuchten Staaten zu, so daß davon ausgegangen werden kann, daß vergleichbare Ergebnisse auch in weiteren Staaten zu finden sein dürften.

Das Problem institutioneller Konflikte für ein fachübergreifendes Management von Fragen des Umweltschutzes und der nachhaltigen Nutzung, und auch ein Teil der Ursachen zeigen sich in Einzelheiten präziser als dies in den offiziellen Dokumenten zu Umsetzung der Biodiversitätskonvention geschehen ist. Somit sind auch Schlußfolgerungen für den Dialog auf politischer, planungsbezogener oder wissenschaftlicher Ebene möglich.

Dabei kann festgehalten werden:

Programme administrativer Reformen, zum Beispiel in Bolivien und noch im Prozess in Ecuador, ermöglichen sicher strukturell bessere Ausgangsmöglichkeiten für ein sektorübergreifendes Umweltmanagement.

Die Funktionsfähigkeit des Umweltmanagements ist damit aber noch nicht sichergestellt. Sie hängt ab von umsetzungsorientierten Instrumenten, wie z.B. einer unter den wesentlichen Akteuren abgestimmten Strategie (oder Programm- und vor allen Dingen auch Projektplanung), Steuern oder und Kostenbelastungen für die Nutzung einzelner Ressourcen oder für Umweltverbrauch, deren Existenz wie auch dem konkreten Einsatz, aber auch von den Zielen der einzelnen Akteure, den eingegangenen Interessenkoalitionen bzw. Oppositionen.

Der erste umsetzungsbezogene Aspekt, Planungsinstrumente und deren Einsatz, konnte im Rahmen dieser Studie bearbeitet werden. Allerdings bedürften die diversen Erfahrungen in den drei Staaten noch einer tiefer gehenden Analyse (vgl. dazu bspw. Gierhake 2001 b). Es blieben dabei eine Reihe von ungelösten Fragen, die sich insbesondere auf die Abstimmung zwischen einzelnen Planungsträgern und die dafür vorgesehenen Mechanismen der Kommunikation beziehen. Es zeigen sich in Ecuador und Peru für Lateinamerika eher "traditionelle" Struktur mit einer Vielzahl von Organisationen, die der Ministerialverwaltung, einer präsidential-zentralistischen Struktur und auch einer Art Parallelverwaltung mit spezifischen Funktionen zugeordnet sind. Fachliche Kriterien für die Zustimmung (oder Ablehnung) von

Departamento- oder Provinzentwicklungsplänen durch eine hierarchisch höher angesiedelte Ebene bestehen nicht, es sei denn über die zentralstaatliche Entscheidung über die Mittelvergabe. In Bolivien sind die Grundlagen für eine solche Abstimmung bereits weitgehend entwickelt, was ohne Zweifel mit dem Dezentralisierungsprogramm und der dadurch erreichten politischen Dynamik zusammenhängt.

Der zweite Aspekt, die Ziele der Akteure und ihre Koalitionen / Oppositionen, bedarf eines dezidiert politologisch - soziologisch ausgerichteten Untersuchungsansatzes. Zu analysieren wären beispielsweise: wie sich innerhalb eines Politikfeldes mit de jure nicht klar geregelten Zuständigkeiten de facto doch Kompetenzen herauskristallisieren, wie sich Ziele einzelner Gruppen im politischen Dialog verwirklichen lassen, ob eine dezentrale Gemeindeverwaltung tatsächlich auf einer Perzeption der Verantwortung für die "eigenen" natürlichen Ressourcen aufbauen kann bzw. auch über Mittel verfügt, eine solche grundsätzliche Vorstellung in Planung und Implementation durchzusetzen.

Ein insgesamt wenig bearbeiteter Komplex ist schließlich die Rolle der Forschung im Prozess der Erarbeitung eines Konzeptes zum fachübergreifenden Management der Umwelt, ihre grundsätzliche Ausrichtung, insbesondere mit Blick auf fachübergreifende Zusammenhänge, deren Ergebnisse und die Zugänglichkeit zu den Ergebnissen in den Staaten selbst: welche Kommunikationsmechanismen bestehen zwischen Forschung - Politik und Planung? Eine präzise Wirkungsanalyse umweltökonomischer Instrumente bliebe zu erstellen.

Angesichts der hohen Dynamik räumlicher Veränderungen in der Dritten Welt, gerade auch in solchen Übergangsräumen zwischen verschiedenen Naturregionen wie dem Andenostabhang, wird es von entscheidender Bedeutung sein, relativ schnell zu dem grundsätzlichen politischen Beschluß zu kommen, daß "Umwelt und nachhaltige Umweltnutzung" eine dezidiert fachübergreifende Fragestellung ist, und daher auch entsprechende Planungs- und Implementierungskompetenzen benötigt. Das Konzept einer Pufferzone bringt diese Herausforderung der Verbindung von Schutz und nachhaltiger Nutzung der Umwelt in eine konkrete räumliche Perspektive. Dabei war das bisherige planerische Leitbild stark naturschutzfachlich orientiert. Es ist aber zu überlegen, ob in der Diskussion, wie dieser Raumtyp konkret ausgestaltet werden könnte, nicht raumwirtschaftliche Perspektive in den Vordergrund gerückt werden sollte: haben Pufferzonen, ohne den legitimen Schutzanspruch völlig zu verlieren, ein Standortpotential für die regionale Wirtschaft?

7 Literatur

Ayangma, St.: Estudio sobre le potencial económico y agroecológico de plantas útiles de la Amazonia Boliviana, La Paz 1997

Brack Egg, W.: Experiencias Agroforestales exitosas en la Cuenca Amazónica, Quito 1994.

CAR Cuzco (Comisión Ambiental Regional del Cuzco) / CONAM (Consejo Nacional del Medio Ambiente - Peru): Plan de Acción Ambiental, Cuzco 1999

Castañó Uribe, C.: Situación General de la Conservación de la Biodiversidad en la Región Amazónica: Evaluación de las Areas Protegidas, Propuestas y Estrategias, Quito 1993

CONAM (Consejo Nacional de Modernización - Ecuador): Diverse interne Materialien über die neue Struktur der öffentlichen Verwaltung, noch bestehenden Reformbedarf, rechtliche Grundlagen der Institutionen, Personalbestand, Quito 2000

CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo) / PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): Ecuador: un problema de gobernabilidad, Quito 1996

Dourojeanni, M.: Amazonía. ¿Qué hacer? Iquitos 1990

EcoCiencia : Directorio de Instituciones, Proyectos y Especialistas en Biodiversidad del Ecuador, Quito 1999 (elektronische Version auf Diskette)

ECORAE: Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana, Quito 1998

Fundación Alternativa / PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo, Quito 2000

Gierhake, K.: Verwaltungsneugliederung als Voraussetzung einer erfolgversprechenden Entwicklungsplanung. Das Beispiel Peru, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, Vol. 17.2/3, S. 259 – 294, Berlin 1991

Gierhake, K.: Environmental Management – Limits and possibilities for developing an interdisciplinary concept, with respect to Ecuador, en: Institute for Scientific Co-operation (Hrsg.): Environmental Management in Developing Countries, Vol. 3, 1995, S. 162 - 186

Gierhake, K.: Converting the Convention on Biological Diversity into Concrete National Planning Activities, Using Bolivia as an Example, in: Applied Geography, Vol. 51, 1998 a, S. 26 – 48

Gierhake, K.: Instrumente eines Umweltmanagement: das Beispiel Raumordnung in Bolivien, Giessen 1998 b

Gierhake, K.; Navarro Cerrillo, R.; Muñoz Macias, F.: Biodiversidad y Gestión de Recursos Naturales en Perú. Actores Institucionales y sus Responsabilidades. Análisis Nacional y Aproximación al caso particular del Parque Nacional Manu, Córdoba 2000

Gierhake, K.; Ferreyros, A.; Krebs, K.; Lira, J.: Evaluación de Medio Término del Programa Machu Picchu y su Asistencia Técnica. Informe Final para el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Finlandia, Oberaula / Helsinki 2001 a

Gierhake, K.: Instrumentos de la gestión ambiental: la planificación provincial en Bolivia y el Perú, im Druck für den Tagungsband des Kongresses "Conservación de la Biodiversidad en los Andes y la Amazonía", Cuzco / München 2001 b

Gierhake, K.: Institutionelle Akteure, Funktionen und Planungsinstrumente - Analyse grundlegender Faktoren für ein fachübergreifendes Konzept zum Umweltmanagement, das Beispiel Ecuador, in: Giessener Elektronische Bibliothek (GEB), Online Publikation, <http://bibd.uni-giessen.de/ghm/2001/uni/p010005.htm>, Giessen 2001 c

Gierhake, K.: Gestión de la Biodiversidad y de los Recursos Naturales en Bolivia, en: Giessener Elektronische Bibliothek (GEB), Online Publikation, <http://bibd.uni-giessen.de/ghm/2001/uni/p0100013.htm>, Giessen 2001 d

Grijavala, X.; Vásconez, S.: Reforma del Ministerio del Ambiente (nicht publiziertes internes Document der Abteilung für Statsreform in Ecuador), Quito 2000

GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit): Nachhaltigkeitsstrategien im Dickicht nationaler Planungsprozesse – Von der Konvergenz des Denkens zur Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn / Eschborn 2000

Heredia, J.A.: Das Dilemma der peruanischen Agrarentwicklung, Berlin 1997

Min.Agri (Ministerio de Agricultura de la República del Perú): D.S. No 010-99-AG, Plan Director de las Areas Naturales Protegidas, Lima 1999

Min.Rel.Ext. (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador): La Gestión Ambiental en el Ecuador, Quito 1993

Proyecto BOLFOR: Concesiones de Extracción de Madera (CD-ROM)

Puyol, A. / Ortiz, B. (Hrsg.): Estrategias de Biodiversidad. Avances en América del Sur, Quito, o.J.

Rada Salas, E.: Juristische und institutionelle Rahmenbedingungen für die Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung beim Umweltmanagement in Bolivien, in: Bittner, A. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz in der Dritten Welt, Tübingen 1996, S. 73 - 80

Reineke, R.-D. / Sülzer, R. (Hrsg.): Organisationsberatung in Entwicklungsländern, Wiesbaden 1995

Rep. Bolivia (República de Bolivia): Decreto Supremo No. 24676. Reglamento de la Decisión 391. Regimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos, Reglamento sobre la Biodiversidad, La Paz 1997 a

Rep. Bolivia: Decreto Supremo No. 24855 (Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo), La Paz September 1997 b

Sek-Biodiv (Internationales Sekretariat der Biodiversitätskonvention): Fortschrittsberichte der Länder (National Reports), <http://www.biodiv.org>

TCA (Tratado de Cooperación Amazónica): Legislación Internacional sobre Diversidad Biológica y Propiedad Intelectual, Quito 1994

TCA: Marco Legal sobre Patentes y Propiedad Intelectual de la Biodiversidad Amazónica, Lima 1995 a (mit einer speziellen Analyse für jeden Staat des Amazonasbeckens)

TCA: Plantas Medicinales Amazónicas: Realidad y Perspectivas, Lima 1995 b

TCA: Proposal of Criteria and Indicators for Sustainability of the Amazon Forest, Lima 1995 c

TCA: Inventario de Instituciones y Proyectos de Desarrollo y Conservación de la Amazonia Peruana, Lima 1997

VAIPO (Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios) / DGB (Dirección Nacional de Biodiversidad): Documento de Sistematización del Proceso de Construcción dle Marco Político Conceptual para el Manejo de Zonas de Amortiguamiento de las Areas Protegidas de Bolivia (unveröffentlichtes Strategiepapier), La Paz 1998.

WCMC (World Conservaction Monitoring Centre): Global Biodiversty. Status of the Earth's Living Resources; London-Glasgow-Nex York-Tokyo-Melbourne-Madras 1992